

3 y 4), teniendo en cuenta que, en definitiva, los miembros del colegio puesto en cuestión son funcionarios públicos, que ejercen su actividad profesional exclusivamente en el ámbito de la Administración pública e integrados en una organización administrativa, por tanto, de carácter público, sin poder desempeñarla privadamente, siendo la propia Administración pública la destinataria inmediata de los servicios prestados por ellos. A las precedentes consideraciones debe añadirse que el poder público ha procedido a una completa delimitación y regulación tanto del ejercicio de la actividad profesional de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional, como del estatuto propio de quienes la desempeñan.

Por otra parte, la lectura de los fines esenciales de la organización colegial y la del elenco de funciones, plasmación de aquellos fines que corresponden a los colegios, conduce a concluir que, aun reconociendo su importancia y alcance, no presentan una relevancia tal en la ordenación del ejercicio de la profesión a fin de garantizar el correcto desempeño de la misma que permita identificar, al menos con la intensidad suficiente, la existencia de intereses públicos constitucionalmente relevantes que pudieran justificar en este caso la exigencia de la colegiación obligatoria.

En el presente supuesto, por lo tanto, y a diferencia de otros que han sido objeto de la consideración de este Tribunal, la exigencia de colegiación obligatoria no se presenta como un instrumento necesario para la ordenación de la actividad profesional de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local con habilitación de carácter nacional a fin de garantizar el correcto desempeño de la misma y los intereses de quienes son los destinatarios de los servicios prestados por dichos profesionales.

Con base en las precedentes consideraciones ha de concluirse que la resolución judicial impugnada, al aceptar como dato determinante para la solución de la reclamación de cantidad objeto del proceso *a quo* la adscripción obligatoria de la recurrente al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, lesionó el derecho a la libertad de asociación en su vertiente negativa (art. 22 CE), lo que conduce a la anulación de dicha Sentencia.

4. Finalmente, la demandante de amparo considera que también ha resultado vulnerado el principio de igualdad (art. 14 CE), dado que la colegiación obligatoria de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local no es exigida en todas las Comunidades Autónomas, pues en la normativa de algunas de ellas se excepciona el cumplimiento de tal requisito en relación con los funcionarios o personal que preste servicios en sus Administraciones.

Sin necesidad de entrar en otro tipo de consideraciones, es suficiente para desestimar en este extremo la queja de la recurrente en amparo con recordar, como este Tribunal ya tiene declarado, que el principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes, pues la autonomía significa precisamente la capacidad de cada Comunidad para decidir cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto, y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resulta necesariamente infringido el principio de igualdad (art. 14 CE).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente la presente demanda de amparo presentada por doña Rosa María Grau Pellicer y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho de la recurrente en amparo a la libertad de asociación (art. 22 CE), en su vertiente negativa.

2.º Declarar la nulidad de la Sentencia dictada por la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Valencia núm. 585/2002, de 2 de octubre de 2002, recaída en el rollo de apelación núm. 321-2002.

3.º Desestimar la demanda de amparo en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diez de noviembre de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

22714 *Pleno. Sentencia 202/2003, de 17 de noviembre de 2003. Cuestión de inconstitucionalidad 4783/1999. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre el art. 20 de la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1991, de 13 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 1991.*

Supuesta vulneración del derecho a la igualdad, de los límites a la ley de presupuestos, y de legislación básica del Estado: complemento de destino de los funcionarios de carrera que hayan desempeñado altos cargos (STC 32/2000), y grado personal. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4783/99, planteada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre la posible inconstitucionalidad del art. 20 de la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1991, de 13 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 1991. Han comparecido el

Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado y la Comunidad de Madrid. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 18 de noviembre de 1999 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el Auto de 13 de octubre de 1999 de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por el que se planteaba cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 20 de la Ley 15/1991, de 13 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 1991, por posible vulneración de los arts. 9.3, 14, 134.1 y 149.1.18 CE.

2. Los hechos que dieron lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucional son los siguientes:

a) Don Vicente Gago Llorente, funcionario de carrera y que había sido Director General de Infraestructura del Transporte de la Comunidad de Madrid desde el 24 de octubre de 1991 hasta el 6 de julio de 1995, solicitó, con arreglo a lo establecido en el art. 20 de la Ley 15/1991, el reconocimiento del grado personal máximo equivalente al complemento de destino fijado para los Directores Generales de la Comunidad de Madrid.

Por Resolución de 22 de mayo de 1995, la Dirección General de la Función Pública de la Comunidad de Madrid reconoció el derecho del solicitante a percibir, a partir de su reincorporación al servicio activo, el complemento de destino correspondiente a su puesto de trabajo o al de su grado personal, de ser éste mayor, incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al complemento de destino que se fije anualmente para los Directores Generales de la Comunidad de Madrid, pero «sin acreditar grado alguno en sentido estricto, pues las normas sobre reconocimiento de grado tienen carácter general y son de aplicación igualitaria para todos los funcionarios».

Contra esta resolución administrativa el solicitante interpuso con fecha 20 de junio de 1995 recurso ordinario, insistiendo en su petición inicial de que se le reconociera además la consolidación del citado grado personal máximo. Este recurso fue desestimado por Orden del Consejero de Hacienda núm. 891/1996, de 9 de mayo.

b) Mediante escrito de 16 de julio de 1996, don Vicente Gago interpuso contra la anterior Orden recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que fue turnado a la Sección Séptima con el núm. 1554/96.

c) Seguido el recurso por sus trámites, la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, mediante providencia de 28 de mayo de 1999, acordó, con arreglo al art. 35 LOTC, conceder a las partes y al Ministerio Fiscal plazo común de diez días para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 33.2 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1991, y 20 de la Ley 15/1991, de 13 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 1991, por posible infracción de los arts. 9.3, 14, 134.2 y 149.1.18 CE.

d) Este emplazamiento no sería atendido ni por el recurrente ni por la Administración demandada, que nada alegarían al respecto. Sí lo haría, en cambio, el Ministerio Fiscal que, mediante escrito de 29 de septiembre de 1999, se opuso al planteamiento de la cues-

tion de inconstitucionalidad anunciada por la citada Sección.

Respecto del art. 33.2 de la Ley 31/1990, al advertir que este mismo artículo había sido cuestionado ya por idénticos motivos en otro proceso (recurso contencioso-administrativo núm. 2272/91) por la propia Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia. Por esta razón considera que lo único que en rigor procede es que el órgano judicial suspenda la tramitación del recurso hasta que este Tribunal resolviera la cuestión entonces planteada y admitida a trámite con el núm. 1989/94.

Y respecto del art. 20 de la Ley 15/1991, porque, a su juicio, el órgano judicial no ha justificado suficientemente las razones en que funda su eventual contradicción con los preceptos constitucionales que invoca. Pues aunque sí lo ha hecho mínimamente en relación con la posible infracción del art. 134.2 CE, esta motivación estima que no es suficiente por sí sola para justificar el planteamiento de la cuestión. De un lado, porque el hecho de que el art. 33.2 de la Ley 31/1990 haya sido efectivamente cuestionado por ese motivo no significa sin más y a falta de cualquier otra explicación añadida que deba serlo también el art. 20 de la Ley autonómica, habida cuenta que, aunque similares, ambos preceptos legales no dicen exactamente lo mismo. Y, por otro, porque, en su opinión, el citado precepto autonómico guarda una directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos o con los criterios de política económica general, que son justo las circunstancias a las que usualmente alude la doctrina constitucional cuando admite la posibilidad de que la ley de presupuestos incorpore disposiciones relativas a materias propias de una ley ordinaria.

3. Mediante Auto de 13 de octubre de 1999, la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid formaliza cuestión de inconstitucionalidad, si bien exclusivamente en relación con el art. 20 de la Ley 15/1991, de la Asamblea de Madrid y, por tanto, descartando hacerlo finalmente respecto del art. 33.2 de la Ley 31/1990.

En el Auto de promoción, el órgano judicial, tras explicar las razones de esta última decisión, pero que coinciden en lo sustancial con las aducidas por el Ministerio Fiscal que antes se han recordado, y justificar el juicio de relevancia de la norma que cuestiona, razona a continuación sobre las tachas de inconstitucionalidad que en su criterio es posible advertir en el presente asunto.

Niega en primer término que el citado art. 20 de la Ley 15/1991, «aparte de no tener una redacción muy afortunada», encaje en el objeto legítimo de la ley de presupuestos. Por el contrario, a juicio de la Sección promotora, la previsión de la consolidación de un grado personal máximo, justo además en el modo previsto, incide de lleno en una institución (el grado personal) que es genuina y característica del régimen regulado en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la función pública, que atañe al «entramado de [los] derechos del funcionario», aunque tenga repercusión económica, y que, por lo mismo, no guarda conexión, menos aún directa, con la materia presupuestaria, por más que tenga una innegable repercusión económica. Además, añade el Auto de planteamiento, la inclusión de semejante previsión en la ley de presupuestos no está tampoco constitucionalmente justificada y pugna con el principio de seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, que, en lo que aquí importa, obliga a que este tipo de leyes no contengan «más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional, definida en el art. 134.2 CE».

En segundo lugar, la citada Sección estima que el artículo cuestionado podría vulnerar el principio de igual-

dad que garantiza el art. 14 CE. Principalmente porque con la creación de un grado personal máximo, la norma cuestionada consagra un tratamiento diferente a favor de aquellos funcionarios que han sido alto cargo en la Administración, trasladando el mérito político, que considera por lo demás retribuido de sobra mediante las ventajas ligadas al desempeño de un alto cargo, a la carrera funcional; y todo ello sin ninguna justificación objetiva o razonable y en contra de los principios de mérito y capacidad que según el art. 103.3 CE deben guiar la ordenación del estatuto funcional. Por esta razón, concluye, la regla considerada no tiene una justificación razonable y «más bien parece un privilegio de carácter político», introducido al margen del modo ordinario de producción normativa y en contra de los más elementales principios de la función pública.

Finalmente, para la Sección promotora, en todo lo anterior estarían subrayadas también las razones que justifican que haya de considerarse producida una infracción del art. 149.1.18 CE. Pues considera que son reveladoras de la «vulneración de preceptos básicos del régimen estatutario de los funcionarios públicos», al que alude la citada regla constitucional «al garantizar a los administrados un tratamiento común, contrario a todo privilegio ajeno a la carrera administrativa».

4. Mediante providencia de 15 de febrero de 2000 la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión así planteada (registrada con el núm. 4783/99) y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo se acordó publicar la incoación de la cuestión en los boletines oficiales del Estado y de la Comunidad de Madrid.

5. Por escrito registrado en este Tribunal con fecha 23 de febrero de 2000, el Presidente del Congreso comunicó la decisión de la Presidencia, en virtud de la delegación otorgada por la Mesa de la Cámara, de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones. Con fecha 15 de marzo de 2000, el Presidente de la Asamblea de Madrid trasladó el acuerdo de la Mesa de no proponer a la Junta de Portavoces su elevación al Pleno de la Cámara, en orden a la personación y presentación de alegaciones en el presente proceso.

6. El día 20 de marzo de 2000, la Presidenta del Senado comunicó la decisión de la Presidencia, en virtud de la delegación otorgada por la Mesa de la Diputación Permanente, de personarse en el procedimiento y de dar por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Mediante escrito de 2 de marzo de 2000, el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, se personó en el procedimiento y formuló alegaciones solicitando la estimación de la cuestión planteada.

De modo principal el Abogado del Estado alega que el precepto cuestionado comporta efectivamente una invasión de la competencia exclusiva que el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Algo que considera es muy obvio porque, cualquiera que sea el significado del «grado personal máximo» de que habla el artículo cuestionado, esto es, ya se entienda que «supone crear un grado 31», ya se considere una expresión equivalente «al grado máximo funcional, el 30», el citado artículo autonómico chocaría frontalmente en cualquier caso con lo dispuesto en el art. 21 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función

pública, que es norma básica con arreglo a lo dispuesto en el art. 1.3 de la Ley. En la primera hipótesis, porque no respetaría lo que establecen los apartados a) y c) del citado art. 21, que cifran en 30 el grado personal máximo de la carrera administrativa. En la otra, porque el legislador autonómico habría introducido un nuevo mecanismo de adquisición del grado personal incompatible con los procedimientos previstos para ello en los apartados d) y f) de ese mismo art. 21 de la Ley estatal.

Además, niega también que el art. 20 de la Ley 15/1991 desarrolle lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley estatal 31/1990, que, a efectos dialécticos, constituiría la única puerta abierta con relativo rigor a la competencia autonómica para ordenar una regla semejante. De un lado porque el citado precepto estatal «no está declarado expresamente básico». Y, de otro, porque, aun cuando pudiera entenderse que lo fuera, el precepto autonómico no puede «considerarse recto desarrollo del citado art. 33.2, cuyo alcance personal y material no respeta». Subjetivamente porque el incremento retributivo considerado comprende, no sólo ya a los funcionarios de carrera que hubiesen sido altos cargos en la Administración o en la Seguridad Social (que son los únicos a los que alude el art. 33.2 de la Ley 31/1990), sino también a «unos imprecisos [funcionarios] estatutarios». Y materialmente porque, mientras que la Ley estatal regula simplemente un complemento retributivo, el precepto autonómico crea, por su parte, «un grado personal máximo *extra ordinem*», cuyos efectos superan con mucho a las ventajas meramente económicas reguladas por el legislador estatal, por más que aquéllos no estén explicitados en el precepto cuestionado. Como sería el caso significativamente, añade, de la inscripción en el registro de personal con el correspondiente grado personal máximo o de la valoración de este grado personal en los concursos en que decidiera participar el funcionario así favorecido.

Por todas estas razones, concluye el Abogado del Estado, el precepto cuestionado es inconstitucional por violar el art. 149.1.18 CE. Y, dicho esto, razona a continuación sobre las otras posibles causas de inconstitucionalidad a que alude el Auto de promoción, sirviéndose para ello de los razonamientos de la STC 32/2000, de 3 de febrero, que por aquel entonces acababa justo de desestimar las cuestiones planteadas en relación precisamente con el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de presupuestos generales del Estado para 1991.

De la mano de esta doctrina constitucional rechaza, en primer término, que el precepto autonómico cuestionado encaje, a diferencia de lo sucedido con el citado precepto estatal, en el denominado contenido eventual de la ley de presupuestos. Sencillamente porque en su opinión, como antes se ha dejado anotado, el art. 20 de la Ley autonómica contempla algo más que un simple incremento retributivo y se sitúa en consecuencia «allende del contenido eventual constitucionalmente lícito para una Ley de presupuestos». Por esta razón, el precepto cuestionado infringe el art. 134.2 CE, que advierte es aplicable igualmente a las leyes de presupuestos autonómicas.

Por parecidas razones, el Abogado del Estado considera finalmente que el precepto cuestionado, a diferencia asimismo del art. 33.2 de la Ley 31/1990, es contrario efectivamente al principio de igualdad del art. 14 CE, porque la adquisición del grado personal máximo por quien ha sido alto cargo es una consecuencia desmedida, que no descansa en ningún criterio objetivo y razonable.

8. El Letrado de la Comunidad de Madrid presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 9 de marzo de 2000, oponiéndose a la cuestión planteada.

En primer lugar, niega, en contra de lo afirmado en el Auto de promoción, que el precepto cuestionado no guarde la debida relación con el capítulo de ingresos y gastos que es característico de las leyes presupuestarias, y, por tanto, rechaza que sea contrario al art. 134.2 CE. A tal fin comienza recordando lo principal de la doctrina constitucional producida con este motivo, para concluir luego que el citado precepto, dadas las consecuencias meramente económicas que contempla y que afectan directamente a las retribuciones de los funcionarios, «guarda conexión directa con el contenido propio de este tipo de Leyes».

A continuación, el Letrado de la Comunidad de Madrid sostiene que el precepto no incurre en la discriminación prohibida por el art. 14 CE. Por un lado, porque la consolidación del grado personal no tiene en el esquema actual de la Ley 30/1994 más consecuencias que las relativas a la adquisición de un determinado nivel retributivo. Y, por otro, porque la consolidación del grado personal tampoco tiene hoy nada que ver con el principio de mérito y capacidad; un principio que advierte, por lo demás, opera en la fase de acceso o de concurrencia competitiva entre funcionarios, pero no en cambio cuando «se trata simplemente de reconocer aisladamente un derecho a uno de ellos» en función de un criterio (el desempeño de un alto cargo) que estima plenamente razonable y proporcionado.

Por último, frente al escueto razonamiento del Auto de promoción acerca de la posible vulneración del art. 149.1.18 CE, el Letrado de la Comunidad de Madrid alega que el precepto cuestionado, además de que no introduce ningún elemento discriminatorio, respeta plenamente la legislación básica del Estado, limitándose a incorporar la misma regla que ya, por su parte, había introducido el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de presupuestos generales del Estado para 1991.

Con fecha 22 de marzo de 2000, el representante de la Comunidad de Madrid deduciría escrito aportando copia de la STC 32/2000, de 3 de febrero, que declaró la constitucionalidad del art. 33.2 de la Ley de 31/1990, de 17 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1991, y que considera es un caso similar al presente.

9. En su escrito de alegaciones, registrado en este Tribunal el día 10 de marzo de 2000, el Fiscal General del Estado, tras exponer pormenorizadamente los antecedentes del caso, advierte sobre la diferencia sustancial que existe entre la dicción literal de la norma cuestionada y la del art. 33.2 de la Ley 31/1990, pues mientras que éste prevé la simple percepción de un complemento retributivo, aquélla dispone además la consolidación de un grado personal máximo. Una diferencia que, al modo de lo alegado por el Abogado del Estado, considera también el Fiscal que, sin perjuicio de que tenga un reflejo en el régimen retributivo, incide en una «materia típica del Estatuto de la Función Pública», que es una materia inaccesible para el legislador autonómico y, menos aún, a través de una ley de presupuestos. Por ello, concluye, la norma cuestionada es efectivamente contraria a los arts. 134.2 y 149.1.18 CE.

El Fiscal General considera, en cambio, que el precepto cuestionado no es contrario al art. 14 CE, ni a los principios de mérito y capacidad del art. 103.3 CE. En síntesis, porque, pese a la diferencia antes anotada, entiende que sería aplicable al presente caso la doctrina de la citada STC 32/2000, de 3 de febrero, que ya rechazó esa misma queja en relación con el art. 33.2 de la Ley 31/1990, entonces cuestionado.

10. Por providencia de 11 de noviembre de 2003, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que promueve la presente cuestión de inconstitucionalidad, considera que el art. 20 de la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1991, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 1991, es contrario a los arts. 9.3, 14, 134.2 y 149.1.18 CE.

El citado precepto legal establece que,

«1. Los funcionarios de carrera y estatutarios que desempeñen o hayan desempeñado puestos en la Administración Central o Institucional de la Comunidad de Madrid, comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 7/1984, de 14 de marzo, de incompatibilidades de altos cargos, consolidarán, con efectos económicos desde la aprobación de la presente Ley, un grado personal máximo cuya equivalencia es la siguiente:

a) Altos cargos a quienes corresponden las equiparaciones retributivas establecidas en los arts. 5.3 y 30.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid: la que corresponda al valor del complemento de destino que se fije para los Directores Generales de la Administración del Estado en la Ley de Presupuestos Generales de cada año.

b) Resto de personal comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley 7/1984: la que corresponda al valor del complemento de destino que se fije para los Directores Generales de la Comunidad de Madrid cada año.

2. Para obtener esta consolidación deberán haberse desempeñado estos puestos durante más de dos años continuados o tres con interrupción a partir del 1 de marzo de 1983.»

Para el órgano jurisdiccional proponente esta previsión legal, al establecer un «grado personal máximo» en función del complemento de destino señalado para los Directores Generales, incide de formal sustancial en el sistema de grados personales regulado con carácter básico por el legislador estatal en el art. 21 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la función pública. Por esta razón, considera que el citado precepto excede al contenido constitucionalmente legítimo de las leyes de presupuestos y vulnera, en consecuencia, el orden constitucional de competencias sancionado en el art. 149.1.18 CE.

La Sala que ha planteado la cuestión estima, también, que el citado precepto vulnera el principio de igualdad (art. 14 CE), al introducir en la Comunidad de Madrid, sin ninguna justificación razonable y en contra de los principios de mérito y capacidad reconocidos en el art. 103.3 CE, un privilegio que califica de «político» y que es absolutamente extraño en la carrera administrativa. Este es igualmente, en síntesis, el criterio que sostiene el Abogado del Estado que, según ha quedado dicho y por parecidas razones, considera que la norma cuestionada vulnera efectivamente los arts. 14, 134.2 y 149.1.18 CE.

El Ministerio Fiscal, por su parte, si bien, como también se ha dejado anotado, comparte el grueso de las razones aducidas en el Auto de planteamiento para fundar la vulneración de los arts. 134.2 y 149.1.18 CE, considera, sin embargo, que la norma cuestionada no es contraria al principio de igualdad del art. 14 CE.

Finalmente, el Letrado de la Comunidad de Madrid niega que la norma cuestionada incurra en cualquiera de los reproches de inconstitucional que están anunciados en el Auto de planteamiento. Fundamentalmente

porque, en su opinión, el precepto cuestionado contiene la misma regla que luce en el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de presupuestos generales del Estado para 1991, y que ha sido avalada por este Tribunal en la STC 32/2000, de 3 de febrero.

2. Antes, no obstante, de abordar el análisis de la norma cuestionada, importa advertir que durante el curso de este proceso el citado precepto ha sido modificado por el art. 11 de la Ley de la Comunidad de Madrid 18/2000, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que, bajo la rúbrica «Modificaciones del régimen de funcionarios», incorpora una nueva regulación de la materia que, aun siendo sustancialmente idéntica, suprime, no obstante, el grueso de las menciones que, como luego ha de verse, justifican buena parte de las dudas constitucionales planteadas por el órgano judicial en el Auto de promoción. Por esta razón, resulta preciso que nos pronunciemos acerca de los efectos que este cambio sobrevenido haya podido tener sobre el objeto del recurso.

Al respecto conviene recordar que, conforme a reiterada doctrina constitucional, que está resumida, entre otras, en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, «no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales, la cual ha de venir determinada 'en función de la incidencia real de la modificación o derogación, no de criterios abstractos' (SSTC 111/1983, FJ 2; 199/1987, FJ 3; 385/1993, FJ 2; 196/1997, FJ 2)». Lo que, en el caso de las cuestiones de inconstitucionalidad que aquí importan, viene determinado por el hecho de que, tras la derogación o modificación de la norma cuestionada, «resulte o no aplicable en el proceso a quo y de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo (SSTC 11/1983, FJ 2; 199/1987, FJ 3; 168/1993, FJ 7; 285/1993, FJ 2)».

Con arreglo a estas coordenadas constitucionales, es claro que el precepto cuestionado, aun después del cambio normativo que se ha producido en la materia como consecuencia de la entrada en vigor de la mencionada Ley 18/2000, resulta aplicable en el proceso contencioso-administrativo en el que se ha suscitado la presente cuestión de inconstitucionalidad. Como notorio es también que de su validez depende la decisión que haya de adoptarse en el mismo. Por estas razones forzoso es concluir, pues, que el presente proceso no ha perdido su objeto.

3. Conforme se ha dejado expuesto en los antecedentes, la Sala proponente ha alegado únicamente en este proceso la posible inconstitucionalidad del art. 20 de la Ley 15/1991 de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de advertir que casi idénticas dudas alberga también sobre la constitucionalidad del art. 33.2 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1991; un precepto que, sin embargo, no cuestiona ahora por haberlo hecho ya antes (cuestión de inconstitucionalidad núm. 1989/94), por lo que considera innecesario hacerlo aquí de nuevo.

Ahora bien, en esta advertencia de la Sala promotora está anunciada una circunstancia, que no ha pasado desapercibida tampoco para el resto de las partes personadas en este proceso, y que importa destacar ahora. Se trata, en efecto, de subrayar el interés que para dilucidar la presente cuestión puede tener la doctrina constitucional que este Tribunal ha establecido en la mencionada STC 32/2000, de 3 de febrero, dictada con ocasión de la citada cuestión de inconstitucionalidad núm. 1989/94 (junto con la acumulada núm. 2995/98), y, por tanto,

a propósito precisamente de las dudas entonces suscitadas respecto del art. 33.2 de la Ley 31/1990, y que la citada Sentencia declaró constitucional.

La relevancia de la doctrina allí sentada para la resolución de la presente cuestión es, por tanto, evidente. Pues si el art. 20 de la Ley 15/1991, ahora cuestionado, establece un precepto de contenido sustancialmente idéntico al que ya antes, por su parte, había establecido el legislador estatal en el 33.2 de la Ley 31/1990, y si la mayor parte de los motivos de inconstitucionalidad aducidos en uno y otro caso son también idénticos, es obligado concluir que lo declarado entonces por este Tribunal ha de valer igualmente para resolver el grueso de la presente controversia.

4. Con todo, para poder trasladar al caso que ahora examinamos las conclusiones de nuestra STC 32/2000 es preciso no obstante comprobar antes si ambos supuestos son realmente idénticos.

A tal fin, no es dudoso que las tachas de inconstitucionalidad opuestas en ambos casos son, con la natural excepción de la relativa a la posible infracción del art. 149.1.18 CE alegada en este proceso, efectivamente las mismas. Como lo son también las razones sustantivas alegadas para fundamentar las correspondientes dudas constitucionales. No sucede así, sin embargo, no al menos de forma manifiesta con los preceptos legales respectivamente cuestionados en cada caso.

En efecto, de su tenor se desprende con facilidad que ambos artículos no dicen exactamente lo mismo, según repetidamente, por lo demás, advierte de modo expreso el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones. En lo que ahora importa, el art. 33.2 de la Ley 31/1990 establecía que los funcionarios de carrera que han sido alto cargo percibirán «el complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley fije anualmente para los Directores Generales». En cambio, el art. 20 de la Ley madrileña 15/1991, aquí cuestionado, establece que los funcionarios de carrera y estatutarios que han sido igualmente alto cargo consolidarán «un grado personal máximo» con efectos económicos equivalentes al que corresponda al valor del complemento de destino de los Directores Generales. O, lo que es lo mismo, mientras que el precepto estatal contemplaba simplemente la consolidación de un determinado nivel retributivo, el precepto autonómico consagra literalmente la consolidación de «un grado personal máximo».

5. Pero si el *novum* que ha introducido la Ley madrileña es, como se ha comprobado, desde luego innegable, su interpretación sin embargo dista bastante de ser inequívoca. De hecho, las partes personadas en este proceso discrepan radicalmente acerca del verdadero significado del precepto cuestionado.

De este modo, mientras que para la representación de la Comunidad de Madrid, como ya antes sostuvo en el proceso judicial con ocasión del trámite de contestación a la demanda contenciosa, el art. 20 de la Ley 15/1991 incorpora la misma regla que, por su parte, introdujo el art. 33.2 de la Ley 31/1990, el resto de las partes personadas en este proceso opinan lo contrario.

Así, en efecto, lo entiende, en primer lugar, el Abogado del Estado que expresamente niega por esta razón que el precepto que consideramos constituya un «recto desarrollo del citado art. 33.2, cuyo alcance personal y material no respeta». O también el Fiscal General del Estado que, en su escrito de alegaciones, razona sobre esa innovación para instar la declaración de inconstitucionalidad de la norma. Incluso, cabe deducir, la misma interpretación es la que acoge el Auto de planteamiento cuando censura que el precepto cuestionado ha intro-

ducido «un elemento absolutamente extraño en la carrera administrativa» o, con mayor razón, cuando cuestiona la posible vulneración del art. 149.1.18 CE.

6. Ciertamente el reconocimiento de un grado personal máximo a las funcionarios que bajo determinadas condiciones han sido alto cargo es sin ninguna duda una interpretación posible del precepto cuestionado, dado su tenor literal. Y, desde luego, con este entendimiento es evidente que el legislador madrileño, de un lado, habría dictado una norma referida al sistema de grados previsto con carácter básico en la Ley 30/1984 ex art. 149.1.18 CE, y, de otro, pero por lo mismo, se habría apartado también de lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley 31/1990, abonando en este último caso las tachas de inconstitucionalidad formuladas al amparo de los arts. 14 y 134.2 CE.

Ahora bien es doctrina constante de este Tribunal, «que la validez de la Ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución» (STC 108/1986, de 29 de julio), de manera que será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, «ya que si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución ... resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la Ley» (SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18).

Como quiera, sin embargo, que el principio de interpretación conforme a la Constitución tiene también, lógicamente, sus límites, sin que esa solución permita a este Tribunal «ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos» (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5; 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2; y 341/1993, de 18 de noviembre), ni «reconstruir una norma que no esté debidamente explícita en un texto, para concluir que ésta es la norma constitucional» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4), es obligado profundizar en la indagación del sentido del precepto discutido. Una operación que forzosamente coloca a este Tribunal en el terreno de la interpretación de la legalidad; inesquivable «primer paso insoslayable a la hora de aplicar el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico, que exige como presupuesto que la norma admita realmente un determinado entendimiento» (STC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5).

Ya se ha dicho que el Auto de planteamiento, como también hacen el Abogado del Estado y el Fiscal, con una interpretación fundamentalmente literal del precepto debatido, consideran que la previsión que incorpora es inconstitucional. Sin embargo, la interpretación literal, según hemos advertido en alguna ocasión, «es un mero punto de partida» (STC 225/2002, de 9 de diciembre, FJ 4), «imprescindible, sí, pero necesitado de la colaboración de otros criterios hermenéuticos que venga a corroborar o corregir los resultados de un puro entendimiento literal de las normas según el sentido propio de sus palabras» (STC 76/1996, de 30 de abril, FJ 6).

Pues bien, si esta sencilla regla vale con carácter general, la misma ha de mantenerse igualmente en el presente caso, incluso con mayor razón. Principalmente, entre otras razones, porque, según está reconocido en el propio Auto de planteamiento, la redacción del precepto cuestionado no es desde luego muy afortunada y dista bastante de ser clara. Lo que ya supone admitir un evidente déficit de precisión del precepto, que confirma la necesidad de apurar otras perspectivas distintas de la mera interpretación literal.

7. Como es sabido, en la regulación de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, el grado personal, que expresa el nivel que el funcionario ha alcanzado dentro de la carrera administrativa,

se determina con arreglo al nivel, de entre los 30 posibles, señalado individualmente para cada uno de los puestos de trabajo de la Administración pública, y se adquiere por el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción. En lo que aquí interesa, el sistema de grados ideado en la Ley 30/1984, con carácter básico, obliga también a que los funcionarios sólo puedan consolidar un grado superior en más de dos niveles cada dos años de servicios continuados, y sin que, en ningún caso, puedan superar por esta vía el correspondiente al puesto de trabajo desempeñado, ni consolidar un grado superior al intervalo de niveles correspondiente a su cuerpo o escala [arts. 21.1 b) y d) de la Ley 30/1984 y 70.2 del Reglamento de ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional, aprobado por Real Decreto 364/1995; regla que reitera el art. 44.3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1986, de 10 de abril, de la función pública].

Bajo estas premisas, el precepto cuestionado, al determinar literalmente que los funcionarios que hubiesen desempeñado un alto cargo consolidarán un grado personal máximo equivalente al valor del complemento de destino que se fije anualmente para los Directores Generales de la Administración del Estado o de la Comunidad de Madrid, según los casos, incurre por lo pronto en una notoria incongruencia o quiebra lógica. Sencillamente porque la Ley 30/1984 al regular el régimen de la función pública no es aplicable a los Directores Generales. En efecto, ni el cargo de Director General forma parte de la carrera administrativa, ni es tampoco un puesto de trabajo clasificado en ninguno de los treinta niveles a que obliga el art. 21.1 a) de la Ley 30/1984. Es, por el contrario, un órgano directivo del correspondiente departamento ministerial o consejería que tiene la consideración de alto cargo, y que por lo demás, en puridad, ni siquiera está reservado a funcionarios de carrera, por más que éste sea el modo ordinario y preferente que señalan las Leyes para su selección (arts. 6.5 y 18 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, y 39.3 de la Ley madrileña 7/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid). Lo anterior no es obstáculo para que los Directores Generales tengan normalmente señalado en las leyes de presupuestos un complemento de destino al modo de lo previsto en el art. 23.3 a) de la Ley 30/1984 para los funcionarios públicos.

Pero ello no justifica la inversión del planteamiento inicial, confundiendo la parte con el todo. Ni esa es ciertamente la única opción que le cabe al legislador a la hora de diseñar el régimen retributivo de los Directores Generales (como lo prueba, de hecho, que la Ley de la Comunidad de Madrid 8/2000, de 21 de junio, cuyo interés notaremos más adelante, diseñe un sistema integrado por un único concepto retributivo), ni, lo que ahora es más importante, el complemento de destino que eventualmente se señale para los Directores Generales indica, como no podía ser de otro modo, nivel alguno en la carrera administrativa. De ahí precisamente que el desempeño durante dos o más años continuados del cargo de Director General no permita consolidar en rigor ningún grado personal en la carrera administrativa. Y de ahí también, en el asunto que consideramos, que la equivalencia entre grado personal máximo y complemento de destino que literalmente ha ideado la norma cuestionada sea una magnitud imposible de descifrar, habida cuenta que combina dos conceptos (el grado personal y el complemento de destino) que no son homogéneos, sino de naturaleza y alcance diferentes. Debe insistirse, el primero sintetiza el concreto nivel, dentro de los 30 posibles, que cada funcionario ocupa en la carrera administrativa; el segundo, en cambio, es un ele-

mento más del régimen retributivo de los funcionarios públicos. Por consiguiente, el complemento de destino señalado para los Directores Generales, que según se ha dicho no expresa ningún nivel funcional, no puede servir para determinar la consolidación de grado personal alguno.

8. Examinado así el precepto debatido a la luz del modelo de carrera administrativa diseñado por la Ley de Cortes Generales 30/1984, todo apunta a que su verdadera significación no es la de permitir a los funcionarios que han sido alto cargo en la Administración consolidar un imposible grado personal máximo no pertinente y sí sólo, pero más modestamente, la de reconocerles un incremento en el complemento de destino correspondiente a su grado personal hasta igualarlo al que corresponda a los Directores Generales. Visto desde esta óptica, pues, el precepto cuestionado habría incorporado al ordenamiento de la Comunidad de Madrid, al modo de lo que por aquel entonces hicieron también otras Comunidades Autónomas, la misma regla que en el ámbito de la Administración General del Estado estableció por su parte el citado art. 33.2 de la Ley 31/1990, de presupuestos generales del Estado para 1991. La aplicación de otros criterios hermenéuticos corroboran igualmente esta solución.

a) Por lo pronto, conviene notar que la interpretación del sentido del precepto no puede desembocar en un entendimiento que lo haga impracticable o que lo despoje de toda lógica. Y esto es, por las razones dichas, lo que sucedería de prevalecer la interpretación que sostiene el Auto de planteamiento de la presente cuestión. Pues si, como se ha observado, el complemento de destino que se fije para los Directores Generales es únicamente, pero todo lo más, uno de los conceptos que integran el régimen de retribuciones de esos altos cargos, pero sin ninguna conexión con el nivel o grado personal, sencillamente no hay forma alguna de determinar si ese grado personal máximo que se consolida es el correspondiente al nivel 30 o, incluso, en vía de hipótesis, uno superior o, en fin, el que corresponda al nivel más alto del intervalo asignado al grupo en que se encuentre clasificado el cuerpo o escala a que pertenezca el funcionario.

b) También, por otra parte, es de indicar que la finalidad a la que atiende el precepto discutido es de carácter eminentemente económico. Así cabe deducirlo razonablemente, de un lado, del hecho de que el propio precepto advierte que la consolidación del grado personal máximo a que alude lo es «a efectos económicos». Y también, de otro, cuando previene que ese grado personal máximo será el equivalente «al valor» del complemento de destino que se fije para los Directores Generales. Lo que ciertamente supone descargar a ese grado personal máximo de su componente de promoción profesional y, por tanto, de cualquier vinculación con el nivel 30 de complemento de destino, que es el máximo previsto por la Ley, o con el correspondiente al nivel más alto del intervalo que corresponda al grupo de titulación en que esté encuadrado el funcionario. De este modo, cabe pensar que efectivamente el fin que persigue el precepto es establecer exclusivamente una compensación económica por razón del desempeño de un puesto de alto cargo, sin ninguna consecuencia en la carrera profesional.

c) Así, por lo demás, lo entendió la propia Administración autonómica en el proceso del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad, cuando, al rechazar en vía administrativa la consolidación del grado personal máximo solicitada por el interesado, como luego, posteriormente, al oponerse a la demanda contenciosa, consideró que el precepto debatido únicamente autoriza el reconocimiento de un determinado complemento retributivo, nunca la consolidación de un impo-

sible grado personal máximo que no está «previsto legislativamente» ni se conciliaría tampoco con las reglas básicas «sobre reconocimiento del grado personal».

Pero también, sobre todo, así lo ha entendido el propio legislador madrileño que, conforme se advertía al principio, mediante el art. 11 de la Ley 18/2000, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, ha dado nueva redacción al precepto cuestionado, eliminando todas sus ambigüedades y acomodando su texto a lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de presupuestos generales del Estado para 1991 y en los preceptos equivalentes de otras Leyes presupuestarias autonómicas. Pero más que notar este resultado, importa subrayar ahora la motivación que ha justificado la citada modificación legal. Según aclara la exposición de motivos de la mencionada Ley 18/2000, «la aprobación de la Ley 8/2000, de 20 de junio, diseñó el sistema retributivo de los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid y otros altos cargos con una estructura de retribuciones integrada por un concepto único como sueldo ... En su virtud, la actual estructura de retribuciones impide tomar como valor de referencia el complemento de destino de Director General de la Comunidad de Madrid en los términos del art. 20 de la Ley 15/1991, de 13 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1991, por lo que se trata ahora de dar coherencia a ambas regulaciones, estableciendo un criterio para actualizar las cuantías del derecho a la percepción del correspondiente complemento derivado del desempeño de un puesto con la naturaleza de alto cargo por funcionarios públicos». Esta interpretación del precepto debatido aporta un criterio u orientación sobre la *mens legislatoris* que prueba efectivamente que su intención no era regular un supuesto de promoción profesional, estableciendo un nuevo grado personal, por así decirlo, de alto cargo, sino lisa y llanamente establecer un mero incremento en la retribución de los funcionarios que han ocupado un puesto de ese tipo, al modo precisamente del previsto en el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de presupuestos generales del Estado para 1991, y en los preceptos equivalentes de otras leyes presupuestarias autonómicas.

En conclusión, la aplicación de los criterios interpretativos expuestos permite superar la pura literalidad del precepto cuestionado y entender, sin distorsionar el sentido de su letra, que el art. 20 de la Ley 15/1991 no contempla el derecho de los funcionarios que han sido alto cargo a la consolidación de un grado personal máximo, igual o superior al nivel 30, sino exclusivamente el derecho a percibir por tal motivo el complemento de destino equivalente al señalado para los Directores Generales. En consecuencia, la norma cuestionada establece un simple beneficio retributivo que, como tal, no pone en entredicho el esquema de grados personales previsto en la Ley 30/1984. Este es, en efecto, el único sentido que cabe atribuirle e, incluso, por las razones dichas, la única interpretación que quepa considerar lógica.

Además, desde la óptica constitucional que nos es propia, esta interpretación del precepto legal cuestionado resulta imperativa conforme a la naturaleza presupuestaria de la Ley en que se inserta y a los límites constitucionales de las leyes de presupuestos fijados en nuestra doctrina que, una vez más, hemos de reiterar.

9. Interpretado el precepto cuestionado en el modo que se acaba de indicar, procede a continuación examinar los reproches formulados por la Sala proponente en el Auto de planteamiento de la presente cuestión, comenzando por la duda de constitucionalidad que plantea cuestionando la posibilidad de encuadrar el art. 20 de la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1991 en el contenido constitucionalmente posible de las leyes de presupuestos determinado por los arts. 134.2 y 9.3 CE.

Una apreciación con la que sustancialmente coinciden el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, y de la que discrepa el Letrado de la Comunidad de Madrid por entender que el precepto cuestionado contempla una medida de consecuencias meramente económicas y, por tanto, con una incidencia inmediata en la partida de gastos corrientes del presupuesto.

Para dilucidar la duda así planteada por el órgano judicial, parece oportuno comenzar recordando las líneas fundamentales de la doctrina que este Tribunal ha ido elaborando acerca de los límites materiales de las leyes de presupuestos y que está sintetizada, entre otras, en las SSTC 174/1998, de 23 de julio, 130/1999, de 1 de julio, y 32/2000, de 3 de febrero. Con arreglo a esta doctrina constitucional, este Tribunal, en lo que aquí más importa, ha distinguido en las leyes de presupuestos entre un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible, no necesario o eventual. No obstante, admitir que las leyes de presupuestos puedan tener un contenido que afecte a materias diferentes de las que integran su núcleo esencial no significa que, dentro de este contenido eventual o no necesario, pueda tener cabida la regulación de cualquier materia. Para que la regulación por ley de presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario sea constitucionalmente legítima es preciso observar uno de los dos requisitos siguientes: de un lado, que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento; o de otro, que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

10. La doctrina constitucional que acaba de recordarse ha sido formulada sin embargo respecto de las leyes de presupuestos generales del Estado. Por ello, antes de examinar si la norma cuestionada respeta los límites constitucionales que este Tribunal ha deducido del art. 134 CE, es preciso analizar previamente si dichas limitaciones resultan también exigibles a la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Madrid que aquí se cuestiona. A tal fin, es obligado partir de lo dispuesto en el correspondiente Estatuto de Autonomía y en el resto de normas interpuestas que forman el bloque de la constitucionalidad en materia presupuestaria (singularmente la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas), pero también, por supuesto, de «las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio» (por todas, STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 6).

El Estatuto de Autonomía de Madrid dispone en su art. 16.3 a) que corresponde a la Asamblea «la aprobación y control de los Presupuestos de la Comunidad y el examen y aprobación de sus cuentas», estableciendo en el art. 61.2 que «el presupuesto será único, tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes. Se consignará en el Presupuesto el importe de los beneficios fiscales que afecten a los Tributos de la Comunidad». Este último precepto coincide sustancialmente con el art. 21.1 de la Ley Orgánica 8/1990, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, que establece que «los Presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, e incluirán la totalidad de gastos e ingresos de los Organismos y Entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que

afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades».

La lectura conjunta de estos preceptos pone de manifiesto que existe una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a los presupuestos de la Comunidad de Madrid y lo que dispone por su parte el art. 134.2 CE respecto de los presupuestos generales del Estado, como ciertamente, por lo demás, «no podía ser de otro modo, dado que la norma constitucional y la estatutaria (así como las normas que las desarrollan) no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario» (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 6). Todo lo cual permite deducir «en su consecuencia la existencia de un principio general de que el contenido de la ley de presupuestos autonómica se adecue a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y gastos o con los criterios de política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto» (SSTC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6; y 130/1999, de 1 de julio, FJ 5).

11. Una vez precisado lo anterior, procede examinar si el art. 20 de la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1991 respeta o no los límites materiales aplicables a las leyes de presupuestos autonómicas. A tenor de la doctrina constitucional que antes hemos recordado y entendido siempre el citado precepto en el sentido que antes hemos precisado, la respuesta ha de ser afirmativa, toda vez que la previsión del incremento retributivo que establece es una medida encuadrable sin esfuerzo en el contenido posible, no necesario o eventual de este tipo de leyes. Como hemos indicado, el precepto debatido tiene por finalidad predominante la de establecer una compensación económica en favor de los funcionarios que bajo determinadas condiciones han desempeñado un puesto de alto cargo en la Administración autonómica. Sus efectos son, pues, conviene insistir, estrictamente de índole económica y, por tanto, sin ninguna consecuencia en la promoción profesional del funcionario, que conserva el grado personal que tuviera consolidado conforme a su carrera funcional. La innegable repercusión presupuestaria que conlleva el reconocimiento del derecho a percibir el correspondiente complemento retributivo pone de manifiesto la relación directa del precepto cuestionado con la habilitación del gasto público que integra el presupuesto, sin que, en consecuencia, como decimos, el art. 20 de la Ley 15/1991 merezca ninguna tacha de inconstitucionalidad.

Esta conclusión, importa notarlo, coincide sustancialmente, además, con lo que afirmamos en nuestra STC 32/2000, de 3 de febrero, para desestimar la duda de constitucionalidad que la misma Sala ahora proponente planteó entonces por idéntico motivo en relación con el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de presupuestos generales del Estado para 1991. De este modo, y coincidiendo también ahora el precepto cuestionado, entendido siempre en el sentido que antes hemos precisado, con lo dispuesto en la citada norma estatal, forzoso es corroborar las razones que entonces exponíamos para desestimar ese mismo reproche de inconstitucionalidad, y a las que ahora debemos remitirnos. Por consiguiente, como dijimos en la citada STC 32/2000, la previsión del incremento retributivo que consideramos «tiene una relación directa e inmediata con los gastos que integran el presupuesto». Por esta razón, entra «dentro de los límites del contenido posible o eventual de las leyes de presupuestos», y en cuya determinación «el legislador goza de un margen de libre configuración que este Tri-

bunal debe respetar» (FJ 6). Como en aquel caso, por tanto, el precepto ahora cuestionado tampoco vulnera los límites constitucionales de las leyes de presupuestos ex art. 134.2 CE.

12. En la citada STC 32/2000 están subrayadas también las razones que impiden igualmente apreciar que el precepto cuestionado pugne materialmente con las exigencias del principio de igualdad (art. 14 CE), en su alegada conexión con los principios de mérito y capacidad del art. 103.3 CE.

A tal efecto, importa recordar que, según es doctrina constitucional consolidada (SSTC 232/1991, de 10 de diciembre, 359/1993, de 29 de noviembre, y 77/1995, de 22 de mayo, entre otras muchas), el legislador dispone ciertamente de un notable margen de configuración a la hora de establecer las retribuciones complementarias de los funcionarios sin que ello suponga una quiebra del principio de igualdad, siempre que exista una causa objetiva razonable que justifique esa diferencia de trato a la luz de los principios de mérito y capacidad, lo que ocurre en este caso.

Objetivamente, no puede decirse, en efecto, que el criterio utilizado por el legislador para establecer el controvertido incremento retributivo no sea un criterio abstracto o general, pues si algo pone de manifiesto el precepto debatido es que el beneficio económico que establece depende de la previa acreditación de una circunstancia objetiva (haber desempeñado un puesto de alto cargo durante dos años continuados o tres con interrupción), que es predicable, además, de un conjunto indeterminado de funcionarios. Lo que, como dijimos en la citada STC 32/2000, elimina la existencia de una reserva o preterición *ad personam* y, en consecuencia, la vulneración del principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE.

Como tampoco, de otra parte, puede decirse, en contra de lo afirmado en el Auto de planteamiento, que la mencionada medida sea arbitraria o carezca de fundamento racional. Como también dijimos entonces a propósito de la regla estatal, «es claro que la condición de antiguo alto cargo puede ser interpretado por el legislador como referible a dichos principios [de mérito y capacidad]», que ciertamente «no pueden llevarse al extremo de impedir al legislador premiar o compensar desde el punto de vista retributivo al funcionario que ha sido alto cargo». Por consiguiente, «valorar, a efectos de consolidar un determinado nivel retributivo en la función pública, el destino en cargos de especial relevancia y responsabilidad no es una decisión irrazonable ni arbitraria o carente de justificación sino que, por el contrario, entre dentro del margen de configuración política de que goza el legislador para conformar la carrera administrativa y el sistema retributivo de ciertos funcionarios» (FJ 3).

13. Resta finalmente examinar si el precepto cuestionado, entendido siempre en el sentido que hemos precisado, es contrario al orden constitucional de competencias (art. 149.1.18 CE). Muy poco dice el órgano judicial sobre esta última tacha de inconstitucionalidad, que apenas si está argumentada en el Auto. Mucho más fundada está en cambio la opinión del Abogado del Estado, para quien esencialmente el artículo cuestionado, en la medida que «crea un grado personal máximo *extra ordinem*», no respeta lo dispuesto con carácter básico en el art. 21 de la Ley 30/1984, e invade en consecuencia la competencia estatal para ordenar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE). Este es igualmente, en síntesis, el criterio del Ministerio Fiscal.

Por el contrario, el representante de la Comunidad de Madrid considera que el art. 20 de la Ley 15/1991 es respetuoso con la legislación básica del Estado, toda

vez que se limita a incorporar al ámbito de la Comunidad la misma regla que había introducido el art. 33.2 de la Ley 31/1990 para los altos cargos de la Administración General del Estado.

Según se ha dicho, tanto el Auto de promoción, como el Abogado del Estado y el Fiscal, consideran que el precepto debatido es inconstitucional por invadir la competencia exclusiva que el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado. Sin embargo, esta conclusión se fundamenta en la interpretación literal del precepto; un entendimiento que, aunque ciertamente posible, no es el que debe prevalecer, sino que debe serlo el que atribuye al artículo cuestionado un significado meramente económico que se traduce en el reconocimiento a los funcionarios que han sido alto cargo en la Administración autonómica el derecho a percibir un beneficio retributivo que, en cuanto tal, no incide en el sistema de grados previsto en la Ley 30/1984. De este modo, al ser posible una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (STC 4/1981, de 2 de febrero), el principio de conservación de la Ley (SSTC 63/1982, de 20 de octubre; y 16/1998, de 26 de enero) nos lleva a concluir que, así interpretado, el precepto debatido no contradice el régimen de grados personales que ha establecido el legislador estatal en la Ley 30/1984 ni, por tanto, es contrario al orden constitucional de competencias (art. 149.1.18 CE).

14. Descartado, pues, que el precepto debatido pugne con el art. 21 de la Ley 30/1984, sólo cabría apreciar la vulneración del orden de competencias en la materia si el incremento retributivo que nos ocupa no respetase la legislación básica estatal en materia de retribuciones de los funcionarios. No obstante, para que ello fuera así debieran darse dos condiciones: de un parte, que la determinación de la cuantía de las retribuciones de los funcionarios forme parte de las bases del régimen estatutario de la función pública a que se refiere el art. 149.1.18 CE; y, por otra, y para el caso de que realmente fuera así, que la regulación que establece el artículo cuestionado ponga en entredicho lo dispuesto por el legislador estatal. Patentemente, sin embargo, estas dos condiciones son de imposible de cumplimiento en el presente asunto.

En relación con la primera condición, es claro que, a la luz de nuestra más reciente jurisprudencia en materia de régimen jurídico de los funcionarios públicos contenida en las SSTC 37/2002, de 14 de febrero, y 1/2003, de 16 de enero, y a falta de una declaración expresa que no consta, no puede decirse que el incremento retributivo que establece el art. 33.2 de la Ley 31/1990 sea, en efecto, un aspecto que integre el estatuto básico de los funcionarios.

Con arreglo a dicha doctrina, debe tenerse en cuenta que: a) Los arts. 23 y 24 de la Ley 30/1984 regularon con carácter básico, según dispone expresamente en su art. 1.3 y aclara la propia rúbrica del capítulo VI, algunos aspectos relativos al régimen de retribuciones de los funcionarios; una regulación que comprende, de modo particular, los distintos conceptos retributivos, pero no en cambio la determinación exacta de su respectiva cuantía que, dentro de los límites materiales que la propia Ley establece, «deberá reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de presupuestos generales del Estado y figurar en los presupuestos de las demás Administraciones públicas»; b) que, en relación con el complemento de destino, el único límite material que expresamente ha establecido el legislador estatal con carácter básico es el que obliga a que cada funcionario reciba al menos el complemento de destino correspondiente a su grado personal [art. 21.2 a), en relación con el art. 1.3 de la Ley 30/1984]; y c) que el art. 33.2 de la Ley 31/1990 estableció, como

ya nos consta, para el ámbito de la Administración General del Estado, el mismo complemento retributivo al que ahora nos ocupa sin predicar su carácter básico.

A la vista de estos datos normativos es pues evidente que el legislador estatal, en primer lugar, tan sólo ha declarado básicos en materia de retribuciones el derecho de los funcionarios al percibo al menos del complemento de destino correspondiente a su grado personal, así como los distintos conceptos retributivos que integran la nómina de los funcionarios públicos [arts. 21.2 a), 23 y 24 de la Ley 30/1984]. Y, en segundo lugar, que, a pesar de que en el art. 33.2 de la Ley 31/1990 ha establecido una retribución específica para los funcionarios que han sido alto cargo en la Administración, el legislador estatal no la ha declarado básica.

En consecuencia, habiendo establecido el legislador postconstitucional de manera aparentemente completa e innovadora las «bases del régimen de retribuciones» del estatuto funcional y, en particular, por lo que aquí más nos importa, el complemento de destino en los arts. 21.2 a), 23.3 a) y 24.2 de la Ley 30/1984, no cabe atribuir, de conformidad con la doctrina sentada en las SSTC 37/2002, de 14 de febrero, y 1/2003, de 16 de enero, naturaleza básica al incremento retributivo que establece el citado art. 33.2 de la Ley 31/1990 sobre el complemento de destino correspondiente al grado personal de los funcionarios que han sido alto cargo, «al no haber sido declarado expresamente como básico por el legislador estatal postconstitucional, ni poder inferirse dicho carácter de su posible consideración como complemento necesario de las normas básicas postconstitucionales, al no existir dato alguno que permita deducir de manera cierta y clara que el legislador postconstitucional no haya pretendido agotar la regulación de los aspectos básicos que ha estimado básicos de la materia».

A idéntica conclusión ha de llegarse si se tiene en cuenta que, como dijimos en la STC 24/2002, de 31 de enero, FJ 5, «en tanto la definición de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios públicos se incardina en la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.18 CE, su cuantificación o el establecimiento de límites a la misma, con lo que ello supone de limitación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en su vertiente de poder de gasto, debe reconducirse tanto al título competencial contenido en el art. 149.1.13 CE como al principio de coordinación al que se refiere el art. 156.1 CE, en este último caso con el alcance previsto en el art. 2.1.b) LOFCA».

Consecuentemente, en el presente asunto, nada se opondrá, desde la perspectiva del art. 149.1.18 CE invocado en el Auto de promoción, a que la Comunidad de Madrid, en virtud de la competencia que tiene asumida estatutariamente en la materia y relativa, «en el marco de la legislación básica del Estado, [a] desarrollo legislativo del régimen estatutario de sus funcionarios» (art. 27.2 EAM), dicte una norma como la cuestionada en este proceso y, en consecuencia, haya establecido que los funcionarios a su servicio que han desempeñado un puesto de alto cargo en la Administración perciban un complemento de destino superior al que les corresponde por razón de su grado personal hasta igualarlo al valor del que se fije para los Directores Generales.

15. Por lo demás, es lo cierto que difícilmente el precepto autonómico cuestionado podría pugnar con lo dispuesto por el legislador estatal una vez comprobado que, entendido en el sentido que le hemos dado, el art. 20 de la Ley 15/1991 incorpora sustancialmente la misma regla que por su parte había establecido ya el legislador estatal en el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de presupuestos generales del Estado para 1991. Por lo que tampoco cumpliría con la segunda condición que antes dejábamos anunciada.

Visto desde esta última perspectiva, la única duda sobre la que cabría fundar el reproche de inconstitucionalidad que ahora consideramos sería la que alude a la mención que se contiene en el precepto cuestionado a los funcionarios que denomina «estatutarios». Esta referencia subjetiva implica, en la opinión del Abogado del Estado, una regulación que se aparta de la prevista por el Estado en el art. 33.2 de la Ley 30/1991, que ciertamente no los menciona de modo expreso y, en consecuencia, una clara invasión de la competencia estatal para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Sin embargo, la citada expresión ni resulta tan extravagante o imprecisa como entiende el representante del Estado ni es contraria al art. 149.1.18 de la Constitución. De un lado, porque, como hemos dicho, no cabe considerar que el incremento retributivo contemplado en el art. 33.2 de la Ley 31/1990 sea de carácter básico y, por tanto, indisponible para el legislador autonómico. Y, por otro, porque la mencionada expresión bien cabe entenderla referida, porque ésta es su denominación tradicional que arranca del Decreto 3160/1966, de 23 de diciembre, al personal médico estatutario de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, a la que por cierto sí alude de modo expreso el art. 33.2 de la Ley 31/1990, y que cuenta sobre todo, desde el Real Decreto-ley 3/1987, de 11 de septiembre, prácticamente con el mismo sistema retributivo que el ordenado para los funcionarios públicos en la Ley 30/1984, lo que naturalmente comprende, en lo que ahora más importa, el complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que se desempeña [art. 2.3 a) del citado Real Decreto-ley 3/1987]. Por estas razones, como decimos, no es posible apreciar la vulneración del art. 149.1.18 CE.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese este Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecisiete de noviembre de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugenio Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia de fecha 17 de noviembre de 2003 dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4783/99

Manifiesto mi sincero respeto al parecer mayoritario del que disiento, pero, ejercitando la facultad establecida en el artículo 90.2 LOTC, expreso mi Voto particular discrepante de la referida Sentencia por las razones que paso a exponer.

1. De las tres vulneraciones imputadas en el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad creo que las referidas a la vulneración del art. 134.2 CE y

149.1.18 CE deberían haber sido estimadas, no así la alusiva al art. 14 CE, respecto de la que comparto plenamente la argumentación contenida en el FJ 12 de la Sentencia.

En cuanto a la vulneración del art. 134.2 CE debo hacer la matización, coincidente en este sentido con las observaciones del FJ 10 de la Sentencia, de que no sería directamente el referido precepto constitucional el concernido, sino los arts. 16.3 a) y 61.2 del Estatuto de Autonomía de Madrid y el art. 21.1 de la Ley Orgánica 8/1991 de financiación de las Comunidades Autónomas, en cuanto bloque de la constitucionalidad aplicable, coincidente en su sentido con el art. 134.2 CE.

2. En la Sentencia es clave la interpretación del artículo cuestionado, contenida en los FFJJ 6 a 8, que conduce a identificar el contenido normativo del mismo con el del art. 33.2 de la Ley 31/1990, objeto de la cuestión de inconstitucionalidad decidida en la STC 32/2000, de 3 de febrero, y en un paso argumental posterior a aplicar la solución de dicha Sentencia a la de la actual cuestión de inconstitucionalidad.

La Sentencia plantea de este modo el problema de la presente cuestión en términos de si es posible la regulación en una ley de presupuestos de un complemento retributivo por razón del precedente desempeño de los altos cargos públicos que el precepto cuestionado indica.

Disiento de la interpretación conforme del precepto argumentada en la Sentencia, y considero que con ella se elimina de modo artificioso uno de los aspectos esenciales de la cuestión planteada, que no consiste sólo en si existe la posibilidad formal de incluir la regulación de que se trata en una ley de presupuestos, sino además si en razón del propio contenido de la regulación, y al margen del instrumento normativo en que se aloja, tal regulación es conforme con la normativa básica del Estado [art. 21.1 b) y d) de la Ley 30/1984].

Así pues, la razón de mi discrepancia debe comenzar centrándose en la interpretación del precepto cuestionado.

3. No puedo compartir la desmedida amplitud con la que se utiliza en la Sentencia el mecanismo de la interpretación conforme, que en este caso no considero tal sino, pura y simplemente, una total reconstrucción del precepto, en términos que me parecen incompatibles con su texto.

Acepto la afirmación inicial del FJ 6 de la Sentencia de que «es doctrina de este Tribunal “que la validez de la Ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución” (STC 108/1986)»; pero creo que tal afirmación lleva implícita la de que, si el texto de la norma no permite la interpretación que de él pretende darse, no cabe salvar su constitucionalidad por vía interpretativa, de interpretación conforme.

La Sentencia enuncia correctamente, a mi juicio, los límites de la interpretación conforme, cuando proclama que esa solución no permite a este Tribunal «ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos» (SSTC 22/1985, 222/1992 y 341/1993); pero, dicho esto, creo que lo que se hace es cabalmente lo contrario, pues, a mi juicio, se ignora o desfigura el sentido del enunciado legal del precepto cuestionado, que, en mi criterio, es meridiano. Para ello se parte de negar su claridad. Se dice al respecto (FJ 6 in fine) que «la redacción del precepto cuestionada no es desde luego muy afortunada y dista bastante de ser clara». No lo creo así. Creo más bien que la redacción sí es clara, y que, si no es afortunada, es porque es inconstitucional por las razones indicadas por el órgano judicial cuestionante, que comparto en lo sustancial (salvo la vulneración del art. 14 CE, según ya he adelantado), y no por ningún «déficit de precisión del precepto», que sus-

cite «la necesidad de apurar otras perspectivas distintas de la mera interpretación literal».

La del «déficit de precisión» es una afirmación casi apodíctica, que, no obstante, opera en la argumentación de la Sentencia como presupuesto conceptual para justificar una ulterior interpretación correctora. Sería necesario demostrar, y no sólo afirmar, en dónde está la imprecisión, lo que no se hace. La simple lectura del precepto pone de manifiesto, a mi juicio, que en él no existe imprecisión alguna; lo que es diferente del posible encaje del precepto en el sistema, cuestión que no tiene que ver con su precisión sino con su validez constitucional.

Se imputa al precepto (FJ 7) que «al determinar literalmente que los funcionarios que hubiesen desempeñado un alto cargo consolidarán un grado personal máximo equivalente al valor del complemento de destino que se fije anualmente para los directores generales de la Administración del Estado o de la Comunidad de Madrid, según los casos, incurre por lo pronto en una notoria incongruencia o quiebra lógica». La razón que la Sentencia expone para evidenciar las afirmadas «incongruencia o quiebra lógica» es «sencillamente porque la Ley 30/1984, al regular el régimen de la función pública, no es aplicable a los Directores Generales», inaplicabilidad que de inmediato pasa a demostrarse.

Tal modo de argumentar lo creo inconsistente.

No me parece que el precepto incurra en una «incongruencia o quiebra lógica» «porque la Ley 30/1984, al regular el régimen de la función pública, no es aplicable a los Directores Generales», cuando no se pone en cuestión (no sólo eso, sino que es el resultado final de la interpretación correctora) que el precepto recurrido pueda referirse al «complemento de destino que se fije para los Directores Generales», concepto de complemento de destino que es también un contenido del régimen funcional regulado en la Ley 30/1984 [art. 23.3 a)]. Si el precepto recurrido toma como dato para la regulación que establece (la consolidación de un grado personal máximo, en su sentido literal, o la garantía de un complemento retributivo, en la final interpretación correctora de ese sentido literal) «el valor del complemento de destino que se fije para los Directores Generales», y el hecho de que a éstos no les sea aplicable la Ley 30/1984, provoca una «incongruencia o quiebra lógica» del precepto, hasta donde alcanzo a entender el argumento, tales vicios lógicos se derivarían, en su caso (no lo creo así; pero admitámoslo a efectos dialécticos), de que una Ley rectora de un contenido del régimen funcional tome como elemento de su ordenación un dato ajeno a ese régimen. Pero no veo cómo puede provocarse el vicio lógico porque la referencia se tome para configurar «un grado personal máximo»; y que no se vea obstáculo lógico para que con esa referencia se configure un complemento retributivo, cuando para esto último también se toma un elemento ajeno al régimen funcional regulado por la Ley 30/1984.

En contra de la afirmada «incongruencia o quiebra lógica» del precepto, por las razones argüidas en la Sentencia, creo que lo que hace para configurar el «grado personal máximo» que establece, es tomar como elemento uno que no se refiere a un grado personal inexistente (no se refiere al grado personal de los Directores Generales, como implícitamente parece darse por sentado en la argumentación, caso en que sí se daría la «incongruencia o quiebra lógica»), sino a un «valor de complemento de destino», que, aun fuera del régimen funcional, sí tiene existencia legal. Ese «valor de complemento de destino» existe, aunque los Directores Generales no formen parte de la carrera administrativa, ni su puesto esté clasificado en niveles.

La Ley establece un grado personal singularizado con un elemento extraño a la configuración de los otros grados personales. Y precisamente por ello es por lo que

vulnera el sistema de grados. Pero que el precepto pueda ser inconstitucional por eso, no supone que el precepto no sea claro, o que sea incongruente o ilógico. Por el contrario, me parece perfectamente congruente y lógico en sus propios términos, aunque jurídicamente inconstitucional, por opuesto a la normativa básica reguladora del sistema general de grados.

El argumento de que «el desempeño durante dos o más años continuados del cargo de Director General no permit[e] consolidar en rigor ningún grado personal en la carrera administrativa», creo que es una pura negación injustificada de la proposición afirmativa contraria del precepto cuestionado. Según éste «los funcionarios de carrera y estatutarios que desempeñen o hayan desempeñado puestos en la Administración Central o Institucional de la Comunidad de Madrid ... consolidarán, con efectos económicos desde la aprobación de la presente Ley, un grado personal máximo cuya equivalencia es la siguiente». No me parece modo correcto de argumentar el que consiste en negar lo que el precepto dice, para discurrir luego sobre la base de tal negación, cuando la lectura del precepto pone de manifiesto cabalmente lo contrario de lo que se niega. Y precisamente la razón de la postulada inconstitucionalidad se centra en el hecho de que la norma crea un singular grado personal del modo en que lo hace.

La argumentación (FJ 7) de la Sentencia, en su empeño de negar la lógica del precepto impugnado continúa diciendo que «la equivalencia entre grado personal máximo y complemento de destino que literalmente ha ideado la norma cuestionada [es] una magnitud imposible de descifrar, habida cuenta que combina dos conceptos (el grado personal y el complemento de destino) que no son homogéneos, sino de naturaleza y alcance diferentes».

El que la norma combine dos conceptos que no son homogéneos (el grado personal y el complemento de destino) no es razón lógica para que «la equivalencia entre grado personal máximo y complemento de destino ... sea una magnitud imposible de descifrar». Lo de que la «equivalencia entre grado personal máximo y complemento de destino» sea una «magnitud», es lo que, en términos estrictamente lógicos, me parece difícilmente comprensible; pero sobre todo, hasta donde alcanzo a comprender, y frente a lo afirmado en el argumento que analizo, creo que la alusión a la magnitud es perfectamente descifráble; es más, no necesita ser descifrada, pues dicha magnitud se fija literalmente en el precepto, que lo que hace, es fijar por remisión la dimensión cuantitativa del contenido económico del grado que establece. El que los conceptos utilizados en el precepto no sean homogéneos, no supone por ello una combinación de los mismos indescifrable en su sentido, pues, sencillamente, la combinación de aquéllos consiste en que, para fijar la magnitud del contenido económico de uno de ellos (el grado personal máximo), se toma el otro (el complemento de destino), y eso no suscita ninguna dificultad de comprensión; otra cosa es la validez.

La tesis de la falta de homogeneidad de los conceptos que se combinan se refuerza con la afirmación («debe insistirse») de que «el primero [el grado personal] sintetiza el concreto nivel, dentro de los 30 posibles, que cada funcionario ocupa en la carrera administrativa; el segundo, en cambio, es un elemento más del régimen de los funcionarios públicos». De nuevo advierto en tal argumentación una fuga de los términos del precepto, para cuestionar su sentido lógico desde una visión centrada en otros conceptos ajenos a él. Afirmar que el grado «sintetiza el concreto nivel, dentro de los 30 posibles», es correcto, si se sitúa el foco en la función normativa del grado en la Ley 30/1984. Pero precisamente la cuestión suscitada, la inconstitucionalidad atribuida al precepto, consiste en que en él se establece un «grado

personal máximo», que no «sintetiza el concreto nivel, dentro de los 30 posibles». Se juega en el argumento con la idea genérica de la función normativa del grado en el sistema básico, para desde ahí atribuir una imposibilidad lógica a los términos del precepto interpretado, y superar así por vía interpretativa tal imposibilidad; cuando, a mi juicio, de lo que se trata no es de una imposibilidad lógica sino jurídica, porque el precepto en vez de sintetizar «el concreto nivel, dentro de los 30 posibles», lo que hace, es establecer un nivel nuevo, que no tiene cabida dentro de esos 30. Pero ese vicio jurídico, que es la razón de la inconstitucionalidad del precepto, no comporta ni quiebra lógica en él, ni indescifrabilidad de sus términos, que puedan, y deban, ser superados por vía interpretativa.

En cuanto a que el segundo concepto (el complemento de destino) sea «un elemento más del régimen retributivo de los funcionarios», es afirmación que nuevamente vuelve a suponer situarse fuera del precepto en un planteamiento abstracto, cuando de lo que se trata, en una interpretación lógica, es de constatar cuál es la función normativa que cumple dicho concepto en el precepto cuestionado, y si eso es lógicamente posible e inteligible, para así decidir si es necesaria una interpretación del precepto para fijar su sentido, o si, siendo éste inequívoco, el precepto es jurídicamente compatible con las bases del sistema.

La conclusión final del FJ 7 de que «por consiguiente, el complemento de destino señalado para los Directores Generales, que según se ha dicho no expresa ningún nivel profesional, no puede servir para determinar la consolidación de grado personal alguno», me parece que no es la consecuencia lógica de la argumentación en el plano de la interpretación del precepto, que rechazo; pues en ese plano me parece indudable que el complemento de destino señalado para los Directores Generales sirve para determinar la consolidación del grado personal máximo que el precepto establece. Cosa diferente, y ahí comparto la afirmación, es que las exigencias del sistema lleven a que ese complemento de destino no pueda «servir para determinar la consolidación de grado personal alguno», cuestión, insisto, que tiene que ver con la constitucionalidad del precepto, y no con el esclarecimiento de su sentido, que eso es la interpretación.

4. A partir de las afirmadas quiebras lógicas del precepto el FJ 8 de la Sentencia se empeña en exponer lo que el precepto dice, reconvirtiéndolo en un precepto que sólo establece un «incremento en el complemento de destino correspondiente a su grado personal hasta igualarlo al que corresponda a los Directores Generales».

Si eso fuera así, lo lógico hubiera sido que la Ley directamente se hubiese referido al complemento de destino sin más. Si no lo ha hecho, y en cambio se ha referido a la consolidación de un grado máximo, no me parece aceptable el que en la interpretación de la norma se esfume el elemento conceptual elegido por el legislador para su configuración.

El sacrificio por vía interpretativa de ese elemento conceptual (la alusión al grado personal) considero que excede de lo que es intelectualmente lícito como técnica de interpretación.

No me convence que se diga que el «precepto cuestionado habría incorporado al ordenamiento de la Comunidad de Madrid, al modo de lo que por aquel entonces hicieron también otras Comunidades Autónomas, la misma regla que en el ámbito de la Administración General de Estado estableció por su parte el citado art. 33.2 de la Ley 31/1990, de presupuestos generales del Estado para 1991».

Al razonar así, se prescinde del elemento conceptual clave utilizado en el precepto («consolidarán... un grado

personal máximo...»), que supone un factor diferencial respecto al del precepto de la Ley estatal citada, y a los de las leyes de las demás Comunidades Autónomas, así como un paso más en relación a ellas.

La selección de otros criterios hermenéuticos complementarios que contienen los apartados a), b) y c) del FJ 8 no me resulta compartible.

El del apartado a) supone en realidad una reiteración de argumentos utilizados en el FJ 7, que ya he examinado y rechazado antes.

El del apartado b) sobre que «la finalidad a la que tiende el precepto discutido es de carácter eminentemente económico», y que se descarga el «grado personal máximo de su componente de promoción profesional», no me parece argumento definitivo, habida cuenta que la promoción profesional incluye también un significativo componente económico, por lo que no puede considerarse que carezca de sentido lógico el precepto por el hecho de que en él se vaya directamente a ese contenido económico en cuanto componente del grado. Y que en el precepto cuestionado se potencie el significado económico, es decir una parte del contenido de la nivelación en grados, no creo que suponga introducir un elemento conceptual que imposibilite compatibilizar en términos lógicos la regulación con el concepto de grado que se utiliza.

Me parece aceptable la afirmación final del apartado b), FJ 8, de que «el fin que persigue el precepto es establecer exclusivamente una compensación económica por razón del desempeño de un puesto de alto cargo, sin ninguna consecuencia en la carrera profesional»; pero la claridad de ese fin no obsta al hecho de que para ello se crea artificialmente un grado personal máximo, que nada tiene que ver con el sistema de grados establecido en la Ley 30/1984; y por ello precisamente el precepto es inconstitucional. La irreprochabilidad del fin no basta, ni para subvertir el sentido normativo del medio utilizado, ni para salvar la constitucionalidad de ese medio.

Finalmente en cuanto al apartado c) del FJ 8 se utilizan tres criterios, ninguno de los cuales me resulta relevante. El primero, el sentido que la Administración autonómica dio al precepto en el proceso del que la cuestión de inconstitucionalidad trae causa. No creo que a la hora de enjuiciar constitucionalmente el precepto cuestionado la interpretación de una de las partes del proceso pueda ser guía convincente, cuando frente a ella la del Tribunal a quo, que es quien plantea la cuestión, es otra; lo que no nos exonera de abordar la interpretación previa al enjuiciamiento constitucional desde nuestro propio punto de vista.

El segundo criterio es la inteligencia del precepto por «el propio legislador madrileño que, conforme se advertía al principio, mediante el art. 11 de la Ley 18/2000, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, ha dado nueva redacción al precepto cuestionado, eliminando todas sus ambigüedades y acomodando su texto con lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de presupuestos generales del Estado para 1991 y en los preceptos equivalentes de otras Leyes presupuestarias autonómicas», con cita literal de un determinado pasaje de la exposición de motivos de la Ley de modificación, de la que se dice que «esta interpretación del precepto debatido aporta un criterio u orientación sobre la *mens legislatoris* que formula que efectivamente su intención no era regular un supuesto de promoción profesional... sino lisa y llanamente establecer un mero incremento retributivo.»

Me resulta excesivo atribuir el sentido casi de interpretación auténtica de una Ley discutida, la Ley 15/1991, a la que da un legislador posterior, nada menos que nueve años después. Frente a esa explicación, me parece más convincente la de que precisamente

a la modificación puede atribuírsele un significado de refuerzo de la crítica de la Ley cuestionada, sobre la base de que, cuando la Ley quiere decir una cosa, como ha hecho la Ley 18/2000, lo dice; de ahí que, para interpretar lo dicho en la Ley cuestionada, deba estarse al sentido que corresponde al significado lógico de sus términos, y no al que tendría, si los términos hubieran sido los empleados en la Ley posterior.

El tercero de los criterios del apartado c) examinado, es el de que «desde la óptica constitucional que nos es propia, esta interpretación del precepto cuestionado resulta imperativa conforme a la naturaleza presupuestaria de la Ley en que se inserta y dados los límites constitucionales de las leyes de presupuestos fijados en nuestra doctrina».

Considero inaceptablemente expeditivo afirmar la imperatividad de la interpretación que se propone por el hecho de su inserción en una ley de presupuestos, cuando ese dato de la inserción en la ley de presupuestos no es un elemento incuestionado, sino precisamente una de las claves del cuestionamiento de la constitucionalidad de la norma. El argumento supone tanto como aceptar de partida «desde la óptica constitucional que nos es propia», que el precepto cuestionado pueda insertarse en tal tipo de ley, prejuzgando en sentido desestimatorio lo que va a ser objeto del enjuiciamiento desarrollado en los fundamentos jurídicos 9, 10 y 11 siguientes.

En suma, no acepto que «la aplicación de los criterios interpretativos expuestos permit[a] superar la pura literalidad del precepto cuestionado y entender, sin distorsionar el sentido de su letra, que el art. 20 de la Ley 15/1991 no comtempl[e] el derecho de los funcionarios que han sido alto cargo a la consolidación de un grado personal máximo igual o superior al nivel 30, sino exclusivamente el derecho a percibir por tal motivo el complemento de destino equivalente al señalado para los Directores Generales». Por el contrario, entiendo que la distorsión del sentido de la letra del precepto, que el argumento reproducido niega, es un hecho innegable, pues nada más y nada menos que se prescinde, haciéndolo inoperante, del concepto utilizado por el legislador para configurar el mandato normativo que establece.

Creo, en conclusión, que la interpretación del precepto contenida en la Sentencia es realmente una reconstrucción de aquél, con lo que este Tribunal rebasa notoriamente el papel de intérprete, aun desde claves constitucionales, para entrometerse en el papel del legislador, lo que me resulta inaceptable.

Rechazada la interpretación conforme del precepto, y respetando el sentido de su literalidad, creo, según ya ha quedado reiteradamente afirmado, que el precepto resulta contrario a las bases del régimen funcional reguladas en la Ley 30/1984 en cuanto al sistema de grados [art. 21.1 b) y d)], y por ello se vulnera en él el art. 149.1.18 CE, como el órgano proponente de la cuestión aduce; por lo que sólo ello bastaría para declarar su inconstitucionalidad.

5. El otro fundamento de la inconstitucionalidad del precepto, según el planteamiento del órgano que ha propuesto la cuestión de inconstitucionalidad, es la extralimitación de los límites materiales de la ley de presupuestos.

También en este punto mi criterio es coincidente con el del órgano proponente de la cuestión y discrepante del de la Sentencia mayoritaria.

Lo es, aun en el negado supuesto en que se sitúa la Sentencia para identificar el precepto cuestionado con el del art. 33.2 de la Ley 31/1990, de presupuestos generales del Estado para 1991, y aplicar así al caso la solución que dio la STC 32/2000, de 3 de febrero, a la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del art. 33.2 citado.

Aun partiendo, a efectos dialécticos, de esa negada identidad entre uno y otro preceptos, me atengo al Voto particular discrepante respecto a dicha Sentencia, que suscribí, adhiriéndome al del Magistrado González Campos, Ponente inicial en aquel proceso, bastándome aquí con la global referencia a las argumentaciones contenidas en dicho Voto particular.

Pero sí, como he razonado, el precepto cuestionado no es identificable con el analizado en la precedente Sentencia referida, sino que regula un grado personal máximo, las razones para considerar que su inclusión en una ley de presupuestos es constitucionalmente inaceptable se potencian.

Creo que la Sentencia de la que discrepo enuncia en su FJ 9 en términos que comparto «las líneas fundamentales de la doctrina que este Tribunal ha ido elaborando acerca de los límites materiales de las leyes de presupuestos y que está sintetizada, entre otras, en las SSTC 174/1998, de 23 de julio, 130/1999, de 1 de julio, y 32/2000, de 3 de febrero», doctrina que el fundamento jurídico aludido reproduce en resumen. Pero no me parece correcto que, aplicando esa doctrina, pueda llegarse a la solución a que se llega; pues aunque pudiera aceptarse que el precepto cuestionado «guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto», con los gastos propiamente, no veo cómo pueda afirmarse que «su inclusión [en la ley de presupuestos] esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento», o «que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno».

Creo que nuestra Sentencia una vez más enuncia directamente la doctrina de los límites materiales de las leyes de presupuestos, y se desentiende de ella al aplicarla al caso; esto es, viene a decir una cosa y a hacer otra, como ya ocurriera en el caso de la STC 109/2001, de 26 de abril, a la que también formulé Voto particular. La consecuencia de una actitud tal, es crear una indudable confusión en nuestra doctrina en una apreciación conjunta de ésta.

Comprendo, aunque no la comparta, la tesis del Voto particular del Magistrado Cruz Villalón a la STC 32/2000; pero no puedo aceptar que, establecida la doctrina de los límites materiales de las leyes de presupuestos en los términos que hace nuestra doctrina, a la hora de aplicarla a cada uno de los casos suscitados se haga con la laxitud con que se hace en este caso, siguiendo la pauta de la STC 32/2000.

Por todo lo expuesto considero que debiera haberse estimado la cuestión de inconstitucionalidad y declarado la inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado.

En tal sentido emito mi Voto.

Madrid, a diecisiete de noviembre de dos mil tres.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional el 17 de noviembre de 2003, en la cuestión de inconstitucionalidad número 4783/99, al que se adhieren don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, y don Roberto García-Calvo y Montiel, Magistrado

1. Creo que el fallo de la Sentencia debió declarar inconstitucional la norma denunciada por la Sala *a quo* del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. La disposición legal que se cuestionaba ya ha sido expulsada del ordenamiento jurídico (cfr. FJ 2 de la Sentencia mayo-

ritaria) por lo que la Sentencia del Pleno tiene un relieve limitado. Sin embargo esta cuestión de inconstitucionalidad presenta un interés dogmático que trasciende el caso concreto. A diferencia de lo que ocurre en la justicia ordinaria, en el Derecho comparado los Tribunales Constitucionales hablan a varias voces. Por eso es conveniente formular este Voto particular, con la consideración y respeto que siempre me merecen los criterios mayoritarios.

2. Estamos ante un supuesto paradigmático de «interpretación conforme a la Constitución» (*verfassungskonforme Auslegung*), como se desprende del supuesto de hecho.

Los autos principales de los que surge este incidente de inconstitucionalidad revelan que don Vicente Gago Llorente, funcionario de carrera del cuerpo de Arquitectos e Ingenieros Superiores de la Comunidad de Madrid, fue Director General en la Comunidad Autónoma durante casi cuatro años. Pidió que se le aplicase el beneficio de la disposición legal denunciada en esta cuestión de inconstitucionalidad y obtuvo, por resolución de la Dirección General autonómica de Función Pública, el reconocimiento de su derecho a percibir el complemento de destino correspondiente a su puesto de trabajo o su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que se fije en cada momento para los Directores Generales de la Comunidad Autónoma de Madrid. No se conformó con este resultado, e impugnó en vía contenciosa dicha resolución pidiendo que se le reconociese, además, un grado personal consolidado equivalente al complemento de destino fijado para los Directores Generales autonómicos. En la contestación a la demanda el Letrado de la Comunidad de Madrid alegó que el pleito carecía de objeto ya que, al haberse reconocido en vía administrativa el derecho del recurrente a percibir un complemento similar al de los Directores Generales, estaba cumplido lo que exige la disposición legal denunciada que no reconoce, a su entender, el derecho a consolidar también el grado personal que pide don Vicente.

En tal situación procesal, la Sala *a quo* nos cuestiona el artículo 20 de la Ley autonómica porque, nos dice en su juicio de relevancia, sólo podría desvincularse de su vinculación constitucional a la Ley que denuncia y, en su caso, desestimar la pretensión de consolidación de un grado personal máximo para don Vicente (a que se limita el juicio *a quo* desde un punto de vista procesal) si declaramos inconstitucional dicho precepto.

La argumentación de la Sentencia mayoritaria se fundamenta en declarar como imperativo interpretar que el artículo 20 de la Ley autonómica 15/1991, aquí cuestionada, establece un simple beneficio retributivo para quienes hayan desempeñado en la Comunidad de Madrid los altos cargos a que se refiere. Es ese —advierte la mayoría— «el único sentido» que cabe atribuir a la norma e, incluso, «la única interpretación» de la norma impugnada que cabe considerar lógica (*sic* en FJ 8 penúltimo párrafo). Es obvio que, al tomar el Pleno esa interpretación como sentido normativo de la disposición, la salva de todas las censuras de inconstitucionalidad que había denunciado la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al entender que la norma permite trasladar al caso la doctrina de la STC 32/2000, de 3 de febrero, como se hace en los FFJJ 9 y siguientes.

En la hipótesis de que la interpretación que la mayoría considera lógica no fuese viable caeríamos, como se va a exponer, en el diagnóstico alternativo que nos planteó la Sala proponente. En efecto, el art. 20 de la Ley de presupuestos de la Comunidad de Madrid para 1991 habría previsto, conforme a su tenor literal, la consolidación de un grado personal máximo a quienes hubieran ostentado un alto cargo en la Administración auto-

nómica. De ajustarnos al sentido propio de sus palabras [y la propia Sentencia reconoce que esa es «sin ninguna duda una interpretación posible del precepto cuestionado» (*sic*) en FJ 6, primer párrafo], la norma resultaría aquejada de inconstitucionalidad por varias causas (como también reconoce el mismo párrafo del FJ 6). Efectuando la lectura de la legalidad ordinaria que defiende la mayoría la disposición cuestionada resulta, en cambio, enteramente conforme a la Constitución.

Estamos, en fin, ante un caso patente de uso de la técnica jurisprudencial de interpretación conforme a la Constitución, instrumentada a través de lo que denominamos una «sentencia interpretativa de desestimación».

3. Mi discrepancia no afecta en este caso a la correspondencia entre la consolidación de grado que se cuestiona como de relieve para el juicio *a quo* y el complemento retributivo, ya concedido en vía administrativa, sobre el que se resuelve. La congruencia entre la cuestión planteada en la cuestión de inconstitucionalidad y la respuesta de este Tribunal se mantiene, porque en un control concreto de constitucionalidad no estamos vinculados por la interpretación de la legalidad ordinaria que plantea el Tribunal *a quo*. Téngase en cuenta, junto con lo anterior, que según la orientación de nuestra jurisprudencia en materia de sentencias interpretativas, nuestro fallo, por ser desestimatorio de la cuestión planteada, también viene a producir implícitamente, como ocurre en toda sentencia interpretativa de desestimación o rechazo (*sentenza interpretativa di rigetto* en la construcción jurisprudencial que hemos seguido), el rechazo de la interpretación contraria a la Constitución que proponía la Sala *a quo*. En efecto, al imponer imperativamente la interpretación conforme (como resulta, según dije, en el FJ 8 *in fine*) se rechaza también implícitamente, como indebida, la interpretación que efectuó la Sala que propone la cuestión. Por eso la doctrina italiana habla, en estos casos, de sentencias con «doble pronunciamiento» (*doppia pronuncia*).

Cierto es que la imperatividad de la interpretación que impone la Sentencia (FJ 8, *in fine*) hubiera quedado más clara si hubiera tenido reflejo formal en el fallo. Varias construcciones hubieran sido posibles (*Vid. ad exemplum*, por todas, STC 126/1997 y fallo) pero, con todo, no me cabe duda de que la Sala *a quo* queda desvinculada de su sujeción constitucional a la interpretación que nos propuso de la disposición denunciada y puede desestimar, si procede, la pretensión del pleito principal entendiendo que la misma es inconstitucional ya que, como resultado de nuestra Sentencia, el artículo 20 de la Ley autonómica 15/1991 es constitucional sólo si se interpreta en el sentido en que se pronuncia la mayoría.

4. Concretado así el sentido de nuestro pronunciamiento es necesario exponer ahora mi posición personal discrepante con el mismo.

La única justificación del uso de la interpretación conforme a la Constitución se encuentra en el FJ 6 de la sentencia mayoritaria. Dicho FJ 6 viene a transcribir el FJ 5 de la STC 76/1996, de 30 de enero, pero no repara en un párrafo que encierra dos ideas esenciales en la materia que nos ocupa.

En efecto, el FJ 5 de la STC 76/1996, tras enunciar el principio del *favor legis* o *favor actus*, en que se basa toda interpretación conforme, añade que:

«Y dado que tal solución no permite a este Tribunal erigirse en legislador positivo, ignorando o desfigurando el sentido de textos legales claros (SSTC 22/1985, 222/1992, 341/1993), habrá que profundizar en la indagación del sentido de las normas discutidas, lo que conduce a este Tri-

bunal al terreno de la interpretación de la legalidad en la medida imprescindible, primer paso insoslayable a la hora de aplicar el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico, que exige como presupuesto que la norma admita realmente un determinado entendimiento.»

Creo que la interpretación conforme a la Constitución de las leyes no puede convertirse en la panacea universal de nuestro control de constitucionalidad. Su eficacia como remedio de patologías legislativas no puede traspasar los límites de las competencias de los jueces ni la esfera de libre determinación del legislador. Por eso nuestra jurisprudencia, y la de muchos otros prestigiosos Tribunales Constitucionales, siempre ha dicho que la entrada del Tribunal Constitucional en el terreno de la interpretación de la legalidad ordinaria debe hacerse únicamente «en la medida imprescindible» y que, desde luego, no podemos erigirnos en legislador positivo.

5. En los supuestos en que este Tribunal decida utilizar la interpretación conforme a la Constitución debe evitar extenderse en interpretaciones de la legalidad ordinaria. En efecto, interpretar una Ley es tarea adecuada para los jueces y Tribunales, que están en contacto directo con el material de hecho que hace hablar a las normas, y conocen bien sus interpretaciones posibles. A nosotros nos compete la tarea de interpretar la Constitución así como controlar la compatibilidad de las leyes con ella, y con el reparto competencial de nuestro Estado autonómico. En el control de constitucionalidad, ya sea abstracto o concreto, tenemos atribuido un monopolio de rechazo de normas inconstitucionales; ese monopolio abarca también el rechazo de interpretaciones legales contrarias a la Norma Fundamental y eso es, (*Auslegungserwerfung*) lo propio de una interpretación conforme a la Constitución. Ese monopolio no se extiende a la simple interpretación de la legalidad ordinaria ni, mucho menos, puede imponer una interpretación de esa índole como la única lógica o la única posible.

Pues bien, los FFJJ 7 y 8 de la Sentencia mayoritaria se extienden en una interpretación que no trasciende el nivel de la simple legalidad ordinaria y que, por ello, excede de «la medida imprescindible» en la que resulta lícito, cuando efectuamos una interpretación conforme, que traspasemos el umbral de las potestades que corresponden a los jueces y Tribunales en la aplicación e interpretación de las leyes. No son idénticos los límites de la interpretación conforme en los recursos de amparo (cfr., al respecto, la clásica STC 22/1985, FJ 5) respecto de los límites que existen en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad. En estos casos no estamos ante una interpretación, por así decirlo, en horizontal, en el terreno de la ley ordinaria, sino ante un mecanismo de admisión o rechazo de interpretaciones, que es propio de los controles de constitucionalidad atribuidos en forma exclusiva a este Tribunal.

La «interpretación conforme» parte de una especie de presunción de sabiduría del legislador, por la que se entiende que éste ha controlado, a la hora de aprobar una ley, la sujeción de la misma a los límites que exige la Constitución. Por eso toda interpretación conforme debe efectuarse, preferentemente, en sentido vertical, es decir: controlando la conformidad entre la ley y la Norma Fundamental o, en su caso, la norma parámetro entre la Constitución y la ley. Una interpretación en sentido horizontal (en el único nivel de la ley) sólo debería hacerse «en la medida imprescindible» y necesaria para efectuar ese control vertical (FJ 5, citado, de la STC 76/1996) sin que sea admisible una interpretación en sentido amplio por la que se efectúe la deducción o reconstrucción del mandato normativo, mediante la

puesta en conexión de textos (STC 11/1981, FJ 4). El FJ 2 de la sentencia hace una consideración innecesaria sobre el *ius superveniens*, dado que éste no altera lo que se cuestiona en el control concreto de inconstitucionalidad. Esa consideración sirve de pórtico a las reflexiones del apartado c) del FJ 8, sobre las intenciones o *mens legislatoris* del legislador madrileño del 2000. No me parecen persuasivos esos razonamientos para enjuiciar la conformidad a la Constitución de una disposición presupuestaria del año 1991, que es lo que se nos ha denunciado en el proceso principal del que dimana este incidente de inconstitucionalidad.

6. Añadiré, por último, aunque no en orden de importancia, que este tipo de interpretación también debe tener la cautela de respetar, conforme a la división de poderes, la esfera de libre determinación del poder legislativo.

Cierto es que la interpretación conforme tiene el mérito de reducir el número de normas que se declaran inconstitucionales y parece muy considerada hacia el legislador mismo, cuya intervención hace innecesaria, al tiempo que ahorra vacíos normativos. Sin embargo la libertad de efectuar una interpretación conforme de la Ley no es libertad de efectuar una creación de la

Ley conforme a la Constitución; no se debe corregir ni rectificar la obra del legislador mediante una interpretación conforme. Puede el Tribunal establecer un significado de un texto y decidir que es el conforme con la Constitución. No puede, en cambio, tratar de reconstruir una norma que no esté debidamente explícita en un texto, para concluir que ésta es la norma constitucional. El Tribunal Constitucional no debe imponer al legislador la existencia de una norma que éste no tuvo la intención de poner en existencia.

A mi entender la disposición denunciada en este caso concreto es clara al disponer que los funcionarios a que se refiere «consolidarán... un grado personal máximo». Este mandato legislativo o, si se prefiere, la norma que tanto el funcionario recurrente como la Sala que planteó la cuestión creyeron necesario extraer de ella para resolver el proceso principal es contrario a la Constitución.

Este es mi criterio que, reiterando mi respeto a la mayoría, formulo emitiendo este Voto particular en Madrid, a diecisiete de noviembre de 2003.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Firmado y rubricado.